

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0105/2019/BV

Datum:
22.03.2019

Federführung:
Dezernat I, Amt für Wirtschaftsförderung und Wissenschaft

Beteiligung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik
Dezernat II, Stadtplanungsamt

Betreff:

Beherbergungskonzept Heidelberg

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	03.04.2019	Ö	() ja () nein () ohne	
Gemeinderat	09.05.2019	Ö	() ja () nein () ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss empfiehlt dem Gemeinderat das Beherbergungskonzept Heidelberg als sonstige städtebauliche Planung nach § 1 (6) Nr. 11 Baugesetzbuch (BauGB) zu beschließen.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• Kosten für das Gutachten der Firma CIMA Beratung + Management GmbH	39.984,00 Euro
Einnahmen:	
• keine	
Finanzierung:	
• Finanzierung erfolgt über den Teilhaushalt des Amtes für Wirtschaftsförderung und Wissenschaft	
Folgekosten:	
• keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Stadt Heidelberg erhält mit dem Beschluss des Beherbergungskonzeptes ein neues Instrumentarium, um die sehr dynamische Entwicklung des Beherbergungssektors in der Stadt in eine für die Stadtentwicklung günstige Richtung zu steuern, ohne dabei gewollte Marktanpassungen auszuschließen.

Begründung:

1. Ausgangssituation

Im Zeitraum zwischen 2006 und 2017 hat die Anzahl der Übernachtungen in Heidelberg um 50,8 Prozent (Baden-Württemberg gesamt: 39,6 Prozent) zugenommen. 2017 übernachteten 1.435.705 Gäste in der Stadt. Die im gleichen Zeitraum stattfindenden Zuwächse in der Anzahl der Beherbergungsbetriebe selbst (+20,0 Prozent) und deren Betten (+ 33,3 Prozent) sind eng mit diesem Anstieg verknüpft.

Diese Entwicklungen werden sich über Hoteleröffnungen in 2018/19 und der Erweiterungen auf dem Heidelberger Beherbergungsmarkt auch in den kommenden Jahren weiter verstetigen. Die Stadt Heidelberg bleibt damit in doppelter Hinsicht ein begehrter (Übernachtungs-)Standort, der sich einer hohen Nachfrage erfreut: Sowohl von Seiten der Übernachtungs- und Tagungsgästen als auch von Seiten der Beherbergungsbetriebe. Schließlich stehen zahlreiche aktuelle städtische Entwicklungsprojekte in direktem Zusammenhang mit dieser Nachfrage (zum Beispiel Kongresszentrum, Großsporthalle, Stadthalle).

Um auf die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen zu reagieren, hat die Stadt Heidelberg die cima Beratung und Management GmbH mit der Erstellung des „Beherbergungskonzept Heidelberg“ beauftragt. Durch eine bewusste Steuerung von Hotelentwicklungen möchte die Stadt Heidelberg aus städtebaulicher Sicht zu einer heterogenen, vielfältigen Stadtstruktur beitragen. Dies berücksichtigt eine verträgliche Art und Anzahl der einzelnen Beherbergungsnutzungen, auch auf Ebene der einzelnen Stadtteile. Einer „Überhitzung“ des Beherbergungsmarktes wird dadurch entgegengewirkt.

2. Ziele des „Beherbergungskonzept Heidelberg“

Die Entwicklung des Beherbergungsmarktes ist stark dynamisch und zugleich nur bedingt vorherseh- und berechenbar. Zentrale Aspekte sind dabei der wachsende Umfang privater Zimmervermietungen und Serviced Apartments, die Zunahme der Kettenhotellerie (meist ohne eigene Gastronomie), Medizintourismus, Stadt-Umland-Beziehungen, Fachkräftemangel, saisonale Schwankungen oder der Niedrigzins.

Vor diesem Hintergrund wurde das „Beherbergungskonzept Heidelberg“ unter Federführung des Amtes für Wirtschaftsförderung und Wissenschaft in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik und dem Stadtplanungsamt beauftragt. Dieses bietet eine belastbare und gegenwärtige Arbeitsgrundlage und zeigt Handlungsoptionen und -instrumente zum zukünftigen Umgang mit der Entwicklung des Beherbergungsmarktes auf. Hierbei wird die Umsetzung des Tourismusleitbilds der Stadt Heidelberg berücksichtigt.

Im Rahmen des von der cima Beratung und Management GmbH erarbeiteten Konzeptes wurden nachfolgende Aspekte aufgegriffen:

1.) Differenzierte Bestandsentwicklungsanalyse

Erhebung des Bestandes und bestehender Planungen von Betrieben des Beherbergungsgewerbes (Hotels, Hotel garni, Boarding Houses, Serviced Apartments, Parahotellerie et cetera).

2.) Nachfrageentwicklungsanalyse

Bedarfserhebung mit Prognose der Nutzerentwicklung.

3.) Erarbeitung städtebaulicher Handlungsoptionen

Empfehlungen zur quantitativen, qualitativen, baurechtlichen und räumlichen Dimension der Entwicklungen des Heidelberger Beherbergungsmarkts, um städtebaulich sinnvolle konkrete Standorte für Betriebe in Unterscheidung ihrer Art und Klassifizierung bestimmen zu können. Dabei wird sowohl die gesamtstädtische als auch die Stadtteilebene untersucht.

3. Ergebnisse des „Beherbergungskonzept Heidelberg“

Der Tourismus ist und bleibt ein bedeutender Wirtschaftsfaktor für den Wirtschaftsstandort Heidelberg. Die angebotenen Beherbergungsleistungen dienen nicht nur dem Tourismus, sondern sind auch wichtiger unterstützender Standortfaktor für andere Wirtschaftszweige im Stadtgebiet, insbesondere der Gesundheitswirtschaft aber auch für zahlreiche international agierende Unternehmen.

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben allerdings dazu geführt, dass es zunehmend zu Nutzungskonkurrenzen zwischen den touristischen Funktionen und den übrigen Belangen der Stadtentwicklung kommt. Die Erweiterungen des Beherbergungsmarktes finden teilträumlich konzentriert statt und Prognosen lassen sogar noch einen erheblichen Anstieg der Nachfrage und damit eine Verschärfung der Probleme erwarten. Eine städtebauliche Steuerung zur Vermeidung von zukünftigen Fehlentwicklungen wird erforderlich.

Der andauernde Aufschwung in einer Phase der Niedrigzinspolitik hat Heidelberg ebenso wie das benachbarte Mannheim in den Fokus von Investoren großer Hotelketten gerückt. Angebotsausweitungen sind in Heidelberg in Teilen auch erforderlich, um beispielsweise die zu erwartenden Nachfragezuwächse durch die sanierte Stadthalle, der Großsporthalle und insbesondere des Kongresszentrums zu bewältigen. Erweiterungen des Angebots, die zu schnell und räumlich zu konzentriert erfolgen, stellen jedoch auch einen Risikofaktor dar, der ungewollte Marktanpassungen nach sich ziehen kann. Zu benennen sind hier beispielsweise der Verlust an Angeboten in den Randstadtteilen und im Umland, die Verdrängung von inhabergeführten, kleinen und mittleren Unternehmen und ein zunehmendes Konfliktpotenzial mit den städtebaulichen und baukulturellen Erfordernissen der Stadtentwicklung. Um erforderliche Anpassungen im Beherbergungsmarkt einzuleiten und gleichzeitig nicht gewollte Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist eine stärkere städtebauliche Steuerung, insbesondere vor der Dynamik der kommenden Jahre zu empfehlen.

Auch durch die zunehmende, teilweise nicht legale Vermietung von privatem Wohnraum als Ferienunterkunft, verschärft sich das Problem weiter. Die Anbieter dieser Beherbergungsformen orientieren sich stark an den touristischen Lagequalitäten, so dass die Angebote ebenfalls räumlich konzentriert parallel zu den Angeboten des Beherbergungssektors auftreten. Der Verlust von Wohnraum in einem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt sowie eine erhöhte Anzahl von Störungen im Wohnumfeld sind nur einige der Konsequenzen. Die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt Heidelberg löst dieses Problem nur in Teilen. Flankierende Maßnahmen in Form von Kontrollen und Bußgeldern aber auch der bauleitplanerische Ausschluss beziehungsweise die Begrenzung von Nutzungsmöglichkeiten in besonders belasteten Lagen sind ebenso zu prüfen, wie eine Verschärfung der vorhandenen Zweckentfremdungsverbotssatzung.

Durch Gremienbeschluss der Stadt Heidelberg ist das Beherbergungskonzept als öffentlicher Belang bei allen laufenden und künftigen Bebauungsplanverfahren abwägungsrelevant zu berücksichtigen. Es dient als Richtschnur für die weitere Ansiedlungspolitik und bietet einen stadtweiten einheitlichen Bewertungsrahmen für Beherbergungsstätten jeglicher Art. Nur durch eine

Überführung in die Bauleitplanung entfaltet das Beherbergungskonzept auch eine verbindliche Wirkung außerhalb der Verwaltung. Eine Erstellung oder Änderung der Bauleitplanung sollte allerdings nur anlassbezogen und mit einem besonderen Fokus auf wesentlich vorbelastete Räume geprüft werden.

Das Beherbergungskonzept liefert mit den Zielen für die künftige Entwicklung und den städtebaulichen Begründungen auf Stadtteilebene eine Empfehlung für ein Prüfraster sowie der Ausweisung von Eignungsstandorten. Dieses bildet die erforderliche Argumentationsgrundlage, um eine Begründung in der Bauleitplanung zu erleichtern. Darüber hinaus wird erwartet, dass allein durch den Beschluss des Beherbergungskonzeptes und den regelmäßigen Verweis bei allgemeinen und informellen Anfragen, die Nachfrage an ungeeigneten Standorten zurückgehen wird.

Mit dem Beschluss des Beherbergungskonzeptes erhält die Stadt Heidelberg ein neues Instrumentarium, um die sehr dynamische Entwicklung des Beherbergungssektors in der Stadt in den gewollten Bahnen zu steuern, ohne dabei gewollte Markt Anpassungen gänzlich auszuschließen. Während in den Bereichen der Einzelhandelsentwicklung oder der Steuerung von Vergnügungsstätten städtebauliche Entwicklungskonzepte inzwischen deutschlandweit erprobt sind, ist der Einsatz dieses Instruments im Bereich des Beherbergungswesens noch neu und weist Modellcharakter auf.

4. Weiteres Vorgehen

Mit diesem Beschluss wird das Beherbergungskonzept mit dem darin erarbeiteten Prüfraster und den formulierten Eignungsstandorten bei sämtlichen diesbezüglichen Entscheidungen abwägungsrelevant und konsequent berücksichtigt. Auf diese Weise entfaltet es zeitnahe Wirkung.

In 2019 gestaltet sich die Ausarbeitung von zusätzlichen flankierenden und vertiefenden Handlungsmaßnahmen, die aus dem Beherbergungskonzept insbesondere für die am stärksten betroffenen Stadtteile abgeleitet werden sollen, für die Stadtverwaltung aus Gründen der personellen Kapazität als schwierig. Darum wird in Erwägung gezogen, diese Arbeitsschritte an einen externen Dienstleister auszulagern.

Beteiligung des Beirates von Menschen mit Behinderungen

Nicht erforderlich.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
SL1	+	<p>Einzigartigkeit von Stadt- und Landschaftsraum sowie historisches Erbe der Stadt(teile) bewahren</p> <p>Begründung: Durch die strategische Steuerung von Ansiedlungsprozessen im Beherbergungsbereich können negative Auswirkungen auf das Stadtbild, die durch die ungeordnete oder gehäufte Ansiedlung weiterer Betriebe verursacht werden können, vermieden werden.</p> <p>Ziel/e:</p>
SL2	+	<p>Erhaltenswerte kleinräumige städtebauliche Qualitäten respektieren</p> <p>Begründung: Das Beherbergungskonzept Heidelberg unterstützt mitunter die zielgerichtete Ansiedlung von Betrieben, die kleinräumige Qualitäten erhalten und verbessern können</p> <p>Ziel/e:</p>
AB1	+	<p>Vollbeschäftigung anstreben, Standort sichern, stabile wirtschaftliche Entwicklung fördern</p> <p>Begründung: Das Beherbergungskonzept Heidelberg zielt darauf ab eine nachhaltige Entwicklung des Beherbergungsmarktes zu sichern und negative Folgen kurzfristiger Marktanpassungen zu verhindern</p> <p>Ziel/e:</p>
AB4	+	<p>Stärkung von Mittelstand und Handwerk</p> <p>Begründung: Das Beherbergungskonzept Heidelberg hat zum Ziel eine ausgewogene und bedarfsorientierte Mischung an Beherbergungsbetrieben zu sichern. Davon profitieren sowohl viele Ausbildungs- als auch mittelständische Betriebe.</p> <p>Ziel/e:</p>
WO4	+	<p>Verdrängungsprozesse verhindern</p> <p>Begründung: Das Beherbergungskonzept Heidelberg hat zum Ziel eine Verdrängung anderer Nutzungen (z.B. Wohnen oder andere Wirtschaftszweige) durch übermäßige Ansiedlung von Beherbergungsbetrieben zu verhindern. Auch innerhalb des Beherbergungsmarktes sollen räumliche und betriebsstrukturelle Verdrängungseffekte minimiert werden.</p>

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
Prof. Dr. Eckart Würzner

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Beherbergungskonzept Stadt Heidelberg
02	Präsentation Beherbergungskonzept Stadt Heidelberg
03	Sachantrag der SPD Gemeinderatsfraktion vom 02.04.2019 Tischvorlage in der Sitzung des Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschusses am 03.04.2019